



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Integrationsloven

En case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus

Ejrnæs, Morten

Publication date:
2001

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Ejrnæs, M. (2001). *Integrationsloven: En case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus*. Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Integrationsloven
– en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus

Morten Ejrnæs

AMID Working Paper Series
No. 1/2001

© Morten Ejrnæs

ISSN 1601-5967

Published by:

AMID

Aalborg University

Fibigerstraede 2

DK-9220 Aalborg OE

Denmark

Phone + 45 96 35 91 33

Fax + 45 98 15 11 26

Web: <http://www.humsamf.auc.dk/amid>

AMID - Akademiet for Migrationsstudier i Danmark
The Academy for Migration Studies in Denmark

Director: Professor dr. phil. Ulf Hedetoft

The Academy for Migration Studies in Denmark, AMID, is a consortium consisting of researchers at research centers representing three institutions of higher education and two research institutes. AMID is supported by the Danish Research Councils of the Humanities and the Social Sciences.

The Consortium consists of the following members:

Aalborg University--Department of Sociology, Social Studies and Organization, Department of Economics, Politics and Administration, as well as *SPIRIT* (School for Postgraduate Interdisciplinary Research on Interculturalism and Transnationality) and Institute for History, International and Social Studies. Aalborg University is the host institution.

The Aarhus School of Business--CIM (Centre for Research in Social Integration and Marginalization).

Aarhus University--Department of Political Science.

The Danish National Institute of Social Research (Socialforskningsinstituttet, SFI).

The Institute of Local Government Studies (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, AKF).

Integrationsloven – en case, der illustrerer etniske minoriteters usikre medborgerstatus

af

**Morten Ejrnæs
Institut for Sociale Forhold og Organisation
Aalborg Universitet**

Begivenhedsforløbet omkring tilblivelsen af integrationsloven og den efterfølgende ændring er på én gang et stykke interessant og lærerig samtidshistorie om diskriminationen af etniske minoriteter og en case, der muliggør en afprøvning af en referenceramme, der kan være et modstykke til det integrationsbegreb, som har været så godt som enerådende i både politiske diskussioner og forskning om etniske minoriteters samfundsmæssige placering. Der er derfor to formål med denne artikel.

For det første vil jeg vise, at det danske Folketing på Ekstrabladets anmodning og mod befolkningens ønske gennemførte en stærkt diskriminerende lovgivning over for nytilkomne flygtninge, og at Folketinget 13 måneder senere igen afskaffede denne lovgivning som et resultat af pres fra mange sider og med FN's flygtningehøjkommissariat i en vigtig, men tvetydig rolle.

For det andet vil jeg gerne fremhæve medborgerskabsbegrebet og ”claims-making-teorien” som to teoretiske referencerammer, der har gjort denne påvisning mulig. Anvendelsen af disse begreber er central i analyser af svage gruppers sociale problemer og den indsats, der i form af socialpolitik og socialt arbejde udøves i forhold til disse grupper.

Medborgerskabsbegrebet har i flere lande fået en ny popularitet i forbindelse med diskussioner om etniske minoriteters samfundsmæssige placering. Etniske minoritetsorganisationer, menneskeretsorganisationer og forskere har været med til at stimulere denne interesse. Interessen udspringer af et ønske om at kunne belyse, i hvilket omfang forskellige etniske minoritetsgrupper: oprindelige folk, flygtninge og indvandrergupper har de samme medborgerrettigheder som landets egne statsborgere. Medborgerskabsbegrebet har været med til at sætte fokus på ligestilling, ligebehandling og diskrimination. Konventioner om menneskerettigheder og oprettelse af organer, der

overvåger overholdelsen af menneskerettigheder har ligeledes bidraget til at sætte fokus på et antidiskriminationsprincip.

Dette fokus adskiller sig fra, hvad der er almindeligt i den danske debat om etniske minoriteters samfundsmæssige placering. Denne debat forgår nemlig såvel i medier som blandt politikere, forskere og ikke mindst blandt socialarbejdere som en integrationsdebat.

Integrationsbegrebets dominans har efter min mening en række alvorlige konsekvenser for både de socialpolitiske diskussioner og det sociale arbejde. Det er min hensigt at pege på disse konsekvenser ved at tage udgangspunkt i casen: integrationsloven.

I afsnit 1 redegøres der kort for integrationsbegrebets dominerende stilling i debatten om etniske minoriteter og fraværet af en diskussion om etniske minoriteter som medborgere.

Integrationslovens primære formål er ligestilling. Det angives eksplicit i lovens formålsparagraf, men der angives også andre mål, der kan komme i konflikt med det primære mål. Dette behandles i afsnit 2.

Ligestillings- og medborgerskabsbegrebet kan præcisere integrationslovens virkninger med hensyn til civile, politiske og sociale rettigheder. Disse begreber kan tydeliggøre, hvordan de nytilkomne flygtninges situation er i Danmark sammenlignet med andre borgeres. Det gælder både deres formelle og reelle position i det danske samfund. Dette behandles i afsnit 3.

I afsnit 4 og 5 behandles forløbet op til vedtagelsen af integrationsloven og den senere afvikling af de økonomisk diskriminerende bestemmelser som to claims-making-processer.

Medborgerskab og menneskerettigheder som centrale begreber i forskning og politisk debat diskuteres i afsnit 6. I sidste afsnit sættes flygtninges usikre medborgerskab ind i et større perspektiv.

1. Etniske minoriteter – medborgerskab eller integration?

Der er en stigende interesse for medborgerskabsbegrebet. Marshalls tanker om civile, politiske og sociale rettigheder påkaldte sig i 50'erne og 60'erne stor interesse i forbindelse med velfærdsstatens opbygning og konsolidering, men tankerne har fået fornyet aktualitet i forbindelse med angrebene på velfærdsstaten. Udgivelsen af tobinds-antologien "Citizenship - Critical Concepts" i 1994 (Turner og Hamilton ed.) er et af udtrykkene for den fornyede interesse.

Medborgerskabsbegrebet er også blevet anvendt i forbindelse med undersøgelser af etniske minoriteters samfundsmæssige placering¹; og medborgerskab har på dette felt en række oplagte fordele i forhold til begrebet integration, som i Danmark har været det foretrukne begreb i diskussionen om etniske minoriteters samfundsmæssige placering. Det er imidlertid vanskeligt at belyse etniske minoriteters samfundsmæssige placering

¹ Tanken er ikke ny, og allerede i 1965 anvendte Talcott Parsons begrebsapparatet ved en analyse af henholdsvis jøders, katolikkers og afroamerikaneres sociale situation i USA. Så sent som i 1999 efterlyser Ivar Morken (1999) imidlertid begrebets anvendelse i norsk forskning og debat om etniske minoriteters situation.

ved hjælp af integrationsbegrebet. Dette skyldes først og fremmest, at spørgsmålet om integration i mange tilfælde gøres til et spørgsmål om kulturers forenelighed. Begreberne *assimilation* (kulturel ensretning) og *flerkulturel integration* (multikulturalitet eller diversitet) fremstilles inden for denne tradition som centrale, og dermed bliver spørgsmålet om de etniske minoriteters samfundsmæssige placering hyppigt reduceret til et spørgsmål om etniske minoriteters kulturelle fremmedhed. Kulturalisering eller ”kulturreduktionisme” har således været en central tendens i både den politiske diskussion og forskningen vedrørende etniske minoriteter².

Medborgerskabsbegrebet har dog også alvorlige svagheder i forhold til analysen af etniske minoriteters samfundsmæssige situation. Analysen af integrationslovens virkninger viser, at medborgerskabsbegrebet kan tydeliggøre, på hvilke områder der mangler ligestilling og forekommer diskrimination. Når det drejer sig om analysen af tilblivelsen og ændringen af loven, må der suppleres med andre tilgange. Det er, hvad jeg vil illustrere med integrationsloven som case.

Organisationer, der repræsenterer etniske minoritetsgrupper, og flere forskere har ønsket, at etniske minoriteters situation kunne diskuteres og analyseres i et ligestillingsperspektiv³. For underprivilegerede minoritetsgrupper var ligestilling et oplagt politisk mål, og for forskere gav det en mulighed for at sætte fokus på ulighed og diskrimination.

Det er endvidere oplagt at knytte spørgsmålet om ligestilling til medborgerskabsbegrebet, således at ligestillingen kommer til at omfatte de dimensioner, der normalt er indeholdt i medborgerskab.

Medborgerskabsbegrebet omfatter civile, politiske og sociale rettigheder⁴. Begrebet er normativt i den forstand, at udgangspunktet er, at medborgere har rettigheder på bestemte områder. Det fulde medborgerskab fremstår ikke blot som en idealtipe, men som et ideal.

Det giver mig anledning til understrege, at mit udgangspunkt har været, at ligestilling med hensyn til civile, politiske og kulturelle rettigheder er et ideal, og at det må være en central opgave for samfundsvidenskaben at påvise diskrimination, mangel på ligestilling og brud på menneskerettighedskonventioner. Den anden opgave er at analysere årsagerne til de etniske minoriteters samfundsmæssige placering.

Jeg vil med dette udgangspunkt analysere, hvordan integrationsloven er blevet til, og hvordan den har påvirket flygtninges medborgerstatus i Danmark.

² Marshall anså medborgerskabet for at være en forudsætning for den sociale integration. Han anvendte integrationsbegrebet på et makroniveau. Sammenhængen kan tolkes således, at systemintegration kan sikre medborgerskabet, og medborgerskabet skaber den sociale integration. På denne måde skabes en frugtbar sammenhæng mellem på den ene side den form for medborgerskab, som både individer og hele befolkningsgrupper kan besidde, og på den anden side præcise sociologiske integrationsbegreber, der står i modsætning til de flertydige integrationsbegreber, der ofte anvendes inden for forskning om etniske minoriteter.

³ Se Tireli (1999) for en nærmere redegørelse for forskellige former for ligestilling.

⁴ Marshall (1992) introducerede i 1950 denne tredeling af medborgerskabsbegrebet, som siden har været udgangspunkt for megen teoridannelse inden for både sociologi og politologi.

2. Integrationslovens formål: ligestilling

Intentionen med integrationsloven, som trådte i kraft den 01.01 1999, var at samle og koordinere modtagelsen og integrationen af nye flygtninge, og netop på den baggrund var loven udtryk for, hvilken form for medborgerskab man ville tildele de nytilkomne flygtninge.

Loven skulle ifølge formålsparagraffen sikre ligestilling. Det hedder således i §1:

”Lovens formål er gennem en integrationsindsats at:

- 1) bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv,
- 2) bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigt bliver selvforsørgende, og
- 3) bibringe den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer”. (Lov nr. 474 af 1. juli 1998 om integration af udlændinge i Danmark §1).

Loven lagde således op til, at flygtninge ligestilles. De skulle blive fuldgældende medlemmer af samfundet; de skulle have status som medborgere. I pkt. 2 introduceres en workfare-tankegang og i pkt. 3 en kultur- og assimilationstankegang. Der eksisterer således i denne lov side om side tre forskellige principper, som alle kan fungere som rationaler for udmøntningen i konkrete regler. Imidlertid er disse tre principper forskellige, og muligheden for konflikt var derfor indbygget i integrationslovens formål.

3. Flygtninges sociale medborgerskab er usikkert – ligestilling og direkte diskrimination afløser hinanden

Jeg koncentrerer mig i denne artikel om det sociale medborgerskab.⁵ Jeg viser, at der med integrationsloven blev indført – i forhold til dansk socialpolitik – helt nye forsørgelsesbestemmelser i form af den såkaldte introduktionsydelse, som medførte en levestandard for nyankomne flygtninge, der var mindre end det halve af, hvad andre borgere i det danske samfund kunne opnå i en tilsvarende situation; dette fremgår af nedenstående beregninger.

Beregningseksempel: Sammenligning af flygtninge på introduktionsydelse (01.01 1999 – 31.01 2000) med andre borgere i samme situation. Forudsætninger: ingen arbejdsindtægter og husleje 2.565 kr.⁶

⁵ Loven har også alvorlige konsekvenser for det civile og det politiske medborgerskab. Specielt er de stadig gældende indskrænkninger i flygtningenes ret til at bosætte sig, hvor de selv ønsker i de første tre år, meget problematiske.

⁶ Disse beregninger svarer til de beregninger, som Simon Thorbek og Morten Ejrnæs fremsendte til UNHCR den 18.12 1998, og som blev diskuteret på et samrådsmøde i Retsudvalget den 21.12 1998, hvor indenrigsminister Thorkild Simonsen tilkendegav, at beregningseksemplet ”giver et retvisende billede for de persongrupper, der er nævnt i eksemplerne”.

	Enlig flygtning over 25 år	Enlig kontant- hjælpsmodtager over 25 år	Enlig folkepensionist
Introduktionsydelse/ Kontanthjælp/Pension	5.130	7.180	7.970
Indtægt efter skat (39,4%)	4.169	5.412	5.890
Husleje	2.565	2.565	2.565
Boligsikring	385	385	
Boligyldelse			1.742
Særligt boligtillæg		730	
Varmeudgift mv.	500	500	500
Disponibel indtægt	1.489	3.462	4.567

Den nyankomne flygtning havde således kun 48,82 kr. tilbage om dagen at leve for, når skat og boligudgifter var betalt, mens en dansk kontanthjælpsmodtager havde 113,50 kr. og en folkepensionist havde 149,73 kr.

Den lave introduktionsydelse var et direkte angreb på nyankomne flygtnings sociale medborgerskab. Den blev indført med henvisning til, at den lave ydelse ville motivere flygtningene til hurtigere at skaffe sig almindeligt arbejde. Den lave ydelse blev således lanceret som en del af et work-fare-koncept, der skulle sikre, at flygtnings arbejdsmarkedsintegration og selvforsørgelse blev opnået hurtigere. Loven medførte imidlertid en hidtil uset fattigdom for en i forvejen dårligt stillet gruppe. Den var således også et brud med et solidaritetsprincip, hvor det offentlige garanterer også de dårligst stillede et acceptabelt minimumsbeløb at leve for.⁷

Fra den 01.01 1999 til den 31.01 2000 var de nytilkomne flygtnings sociale medborgerstatus kraftigt forringet, de var andenrangsborgere.⁸ Den 1.02 2000 blev de økonomisk diskriminerende bestemmelser i integrationsloven igen afskaffet, og der blev ligestilling på dette område.

Det sociale medborgerskabsbegrebs understregning af sociale rettigheder tydeliggør disse forhold. Lovens konsekvenser er uligestilling. Ligestillingsbegrebet udpeger relevante sammenligningsgrupper: kontanthjælpsmodtagere og folkepensionister uden

⁷ Jurister har gennem afgørelser i ankesystemet fastlagt et minimumsbeløb til leveomkostninger pr. person på 2.000 kr., når alle faste udgifter er betalt. Den sociale Ankestyrelse har nemlig den 27.04 1995 i en afgørelse meddelt, "at det måtte betragtes som "åbenbart urimeligt", når forvaltningen alene ville overlade en ansøger et månedligt underholdsbeløb på 2.000 kr." (AFG nr. 19158). Man kan vel opfatte det som en form for pragmatisk fastlagt fattigdomsgrænse, når man ikke kan forlange, at mennesker, der har 2000 kr. eller derunder i månedligt underholdsbeløb, skal kunne afholde ekstra udgifter. Ankestyrelsen mener, at 2000 kr. er et minimumsbeløb til forsørgelse.

⁸ Parsons (1965) indleder sin artikel "Full Citizenship for the Negro American: A sociological Problem" med at konstatere, at udtrykket "second-class citizen" ofte har været brugt til at angive afroamerikanernes status i det amerikanske samfund. Han mener, at netop en sådan underprivilegeret minoritetsgruppes "fulde medborgerskab" er et sociologisk problem, der kan analyseres ved hjælp af Marshalls medborgerskabsbegreb.

andre indtægter, hvilket betyder, at man kan sætte størrelsesforhold på statustabet i forhold til de sociale rettigheder. Der er en dansk tradition for forskning i de afsavn, som denne form for fattigdom skaber⁹. Det ufuldstændige medborgerskab eller mere præcist den manglende ligestilling kan forklares ved direkte, indirekte eller institutionel diskrimination på grund af etnicitet, køn, klasse eller andre markører af samfundsmæssig underprivilegerethed. Klassetilhørsforhold og etnicitet er forhold, der har en afgørende indflydelse på medborgerstatus¹⁰. Analyser af medborgerskabet lægger således op til analyser af sammenhængen mellem medlemskab af en etnisk minoritetsgruppe og medborgerstatus.

4. Status som andenrangsborgere – et resultat af Ekstrabladets claims-making¹¹

Marshall's teori er blevet kritiseret for ikke at forholde sig til, hvilke specifikke omstændigheder der fører til bestemte udformninger af medborgerskabet. Turner m.fl. (Turner og Hamilton) gør opmærksom på, at medborgerskabets udvikling i England adskiller sig fra udviklingen i fx Frankrig og Tyskland. På makroplan mangler Marshall's teori således en forklaring på, hvorfor medborgerskabet udvikler sig forskelligt i forskellige stater. Hverken ideen om fasernes rækkefølge eller den stadige progression har generel gyldighed.

I forhold til enkelte minoritetsgruppers medborgerstatus har faseopdelingen og ideen om den stadige progression formentlig endnu mindre gyldighed; forløbet omkring integrationsloven tyder i hvert tilfælde på, at der ikke er nogen generel tendens for udviklingen af medborgerskabet for gruppen af nye flygtninge. Forringelsen af sociale rettigheder for nyankomne flygtninge og den senere forbedring kan ikke forklares ved anvendelse af medborgerskabsbegrebet. Taylor udtrykker meget præcist kritikken således: "Citizenship (in Western Europe) becomes not only a process of a struggle for rights and entitlements in Western Europe and nation states but also a struggle to reject claims of entitlement by those initially residing outside the core, and subsequently, of migrant and immigrant labour. The "liberal" history of citizenship, then must be viewed in the context of a set of *inclusionary* and *exclusionary* practices, aimed at

⁹ De skandinaviske lavindkomst og levekårsundersøgelser, se Hansen 1986; afsavnsundersøgelser; se Hansen 1990 og fattigdomsundersøgelser, se Andersen 1989.

¹⁰ Marshall undersøger arbejderklassens medborgerstatus, og han er interesseret i klassepositionens betydning for denne status. For Parsons indtager de underprivilegerede etniske grupper arbejderklassens plads i analysen, og han anvender diskriminationsbegrebet (Parsons 1994)

¹¹ Spector og Kitsuse har formuleret teorien om "Social problems as Claims-Making Activities". Det er en socialkonstruktionistisk sociologisk teori, der understreger, at det er personer, grupper eller organisationers *påstande* om, at der eksisterer sociale problemer, som er afgørende for, at sociale problemer opstår. I de radikale udgaver af denne teori ses der således helt bort fra spørgsmålet om, hvorvidt der faktisk eksisterer en bestemt tilstand, der udgør det sociale problem. I mere moderate udgaver af denne teori skelnes mellem på den ene side en faktisk eksisterende uønsket tilstand, der defineres som det sociale problem; og på den anden side indholdet af de "claims" og "modclaims", som fremføres af bestemte grupper, der har forskellige værdier eller interesser, forskellige magtpositioner, forskellig adgang til arenaer og forskellig retoriske fremstillinger. Mit udgangspunkt for den efterfølgende analyse er en sådan moderat tilgang, der muliggør en vurdering af baggrunden for de forskellige "claims" og en vurdering af deres betydning for, hvordan det reelt eksisterende problem bliver angrebet.

consolidating a particular set of social relations and of rights and entitlements.” (Taylor: 137).

Jeg vil i det følgende tydeliggøre, at det er frugtbart at inddrage Spector og Kitsuses teori om claims-making for at forklare, hvorfor de nyankomne flygtninge først fik deres sociale rettigheder drastisk beskåret og efter et år fik de samme sociale rettigheder tilbage.

Nedenfor beskrives¹² og analyseres tilblivelsen af de økonomisk diskriminerende bestemmelser i integrationsloven ved hjælp af claims-making-teorien, idet der sættes fokus på claims, der vedrører henholdsvis medborgerskab (ligestilling) og integration (kulturel assimilation og arbejdsmarkedintegration).

Modtagelsen af de bosniske flygtninge og de erfaringer, man i kommunerne gjorde med selv at overtage integrationsopgaverne, førte til et ønske om, at der blev udarbejdet en mere samlet og koordineret politik over for de etniske minoriteter. I december 1994 blev der nedsat et integrationsudvalg, og i maj 1997 forelå integrationsbetænkningen, der skulle danne udgangspunkt for en ny samlet lovgivning om udlændinges integration.

På helt centrale områder fulgte regeringen imidlertid ikke integrationsudvalgets anbefalinger. Regeringens forslag til integrationslov indeholdt nemlig bestemmelser om en lavere forsørgelsesydelse til flygtninge - et spørgsmål, som slet ikke er berørt i integrationsbetænkningen.

Man kunne måske på baggrund af mediedebatten få indtryk af, at der på dette tidspunkt var et kraftigt folkeligt pres for at nedsætte forsørgelsesydelse til flygtninge. Det var imidlertid ikke tilfældet. Ved en repræsentativ undersøgelse i 1997 svarede 81% ja til følgende spørgsmål: ”Mener du, at flygtninge, der har fået asyl, skal have samme rettigheder som alle andre med hensyn til at søge arbejde, få uddannelsesplads og få sociale ydelser” (Togeby 1998). Når over 80% af befolkningen gik ind for, at flygtninge, der har fået asyl, skulle have samme ret til sociale ydelser som alle andre, kan det ikke hævdes, at Folketingets vedtagelse af de økonomisk diskriminerende bestemmelser bare var en afspejling af befolkningens ønsker.

Min analyse vil i stedet tydeliggøre, hvilke ”claims-makers” der har forsøgt at fremstille flygtningenes forsørgelsesydelser som et socialt problem.

Indledningsvis kan konstateres, at integrationsudvalget med fremlæggelsen af integrationsbetænkningen har optrådt som claims-maker, og at udvalget først og fremmest har fremhævet de etniske minoriteters manglende ligestilling som et problem, at de har fremhævet ligestilling som målet, og at de har fremlagt en række konkrete forslag til indsatser, der skulle modvirke diskrimination og fremme ligestilling. Derimod diskuteres en lavere ydelse til nyankomne flygtninge overhovedet ikke i betænkningen.

Det er dog til at opspore, hvem der har optrådt som claims-maker for den lave ydelse. Ekstrabladets kampagnejournalistik fra den 31.03 til den 08.06 1997 viser nemlig, at dette blad og dets chefredaktør Svend Ove Gade formåede at sætte en ny helt dagsorden for flygtninges forsørgelse. På kampagnens første dag stillede han på lederpladsen følgende forslag: ”Bistandshjælpen, der stiller dem [flygtningene] lige med danskerne, virker som en sovepude. De skal have en særlig ydelse, der giver dem en vis sikkerhed,

¹² Den efterfølgende analyse er udførligt fremlagt i Ejrnæs 2000 a og b.

men den skal være mindre end bistandshjælpen, for penge må ikke være drivkraften, når de søger til Danmark” (Dokumentation:2).

Umiddelbart fandt Ekstrabladet kun én magtfuld oppositionspolitiker, der kunne støtte kravet om en lavere ydelse. Anders Fogh Rasmussen udtaler sig positivt om idéen i Ekstrabladet den 08.05. Derimod udtaler både Birthe Weiss og Hans Engell sig i Ekstrabladet den 09.05 og den 10.05 klart imod at indføre en lavere ydelse til flygtninge.

På dette tidspunkt kan man således konstatere, at det kun er partierne Venstre, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet, der optræder som claims-makere for et krav om lavere ydelser svarende til Ekstrabladets.

Men Ekstrabladet kan allerede den 23.05 fremlægge en nyhed, der virker som argument for forslaget om en nedsat ydelse. Det var følgende hovednyhed: ”FÅR 631.724 KR. I BISTAND. Somalisk storfamilie på Lolland med Ali, hans to koner og 11 børn”. På baggrund af denne ”konstruktion” afkrævede Ekstrabladet den 24.05, den 28.05 og den 29.05 kommentarer fra henholdsvis Karen Jespersen, Marianne Jelved og Poul Nyrup Rasmussen. De mente alle, at noget sådan ikke måtte finde sted i Danmark. Karen Jespersen mente, at det var ”forargeligt og anstødeligt”, og nogle dage senere kunne Ekstrabladet fremlægge nye overvejelser fra Karen Jespersen: ”Samtidig er socialministeren i vildrede med, hvad man skal stille op med en familie, der passer så dårligt til danske forhold. De får mange penge – men de får ikke rigtigt noget ud af dem, fordi alt er så fremmed for dem. De putter en frossen kylling, i plasticposen, ned i gryden. Og spørgsmålet er, hvordan børnene egentlig har det”. Poul Nyrup udtalte, at det var ”uanstændigt og uacceptabelt”.

De to socialdemokratiske politikeres argument spiller således på frygten for det kulturelt fremmede og ideen om, at Danmark ikke må udvikle sig til et multikulturelt samfund, en forestilling, som har stærke fortalere blandt fremtrædende socialdemokrater.

Marianne Jelved udtalte, at en familie ikke ”skal have flere penge, end den kunne få ved at arbejde”.

Marianne Jelved argumenterer således med et generelt workfare-argument, der kan bringes i anvendelse over for ethvert eksempel på passiv forsørgelse. Argumentet nyder en vis popularitet blandt de radikale.

Ekstrabladet har nu tre allierede claims-makere i form af meget betydningsfulde politikere, der repræsenterer regeringen, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. De har alle optrådt på Ekstrabladets arena, de har erklæret sig enige i Ekstrabladets krav, og de har lovet handling.

I lederen den 31.03 1997 havde Svend Ove Gade rejst, hvad han hævdede, var et stort problem: økonomisk hjælp til flygtninge, der virker som en sovepude, og som tiltrækker flygtninge til Danmark.

Den første halvanden måneds kampagnejournalistik medførte imidlertid ikke nogle bemærkelsesværdige resultater med hensyn til at overbevise betydningsfulde politikere. I første omgang var det således kun Anders Fogh Rasmussen, som godtog Ekstrabladets påstand og optrådte som Ekstrabladets ”med-claims-maker”.

Midt i maj var situationen altså således, at kun Venstre, Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet var tilhængere af en lavere ydelse. Men historien om Ali indeholdt elementer, der både kunne give næring til generel uvilje mod kulturelt fremmede personer og næring til en forestilling om et passiviserende forsørgelsessystem. Poul

Nyrup Rasmussen og Karen Jespersen kunne derfor med udgangspunkt i historien finde argumenter for at ændre lovgivningen således at man ikke som kulturelt fremmed kunne få de samme relativt høje ydelser, som etniske danskere havde gjort sig fortjent til. Marianne Jelved kunne med udgangspunkt i samme historie fremføre argumenter for, at forsørgelsessystemet i Danmark virker, således at det i nogle tilfælde bedre kan betale sig at lade være med at arbejde end at arbejde. Hun kunne således på baggrund af Ali-historien også foreslå en lavere ydelse.

På en uge i maj 1997 konstruerede Ekstrabladet et nyt problem: kontanthjælpens høje niveau, der tiltrækker flygtninge til Danmark, og som virker som en sovepude. Tre prominente politikere optrådte straks derefter på Ekstrabladets arena; de lovede indgreb over for problemet, og der var ingen slagkraftige claims-makere, som på dette tidspunkt forsøgte at formulere problemet på en anden måde eller foreslå andre indsatser.

Ekstrabladets og de tre politikeres indsats og fraværet af betydningsfulde ”mod-claims-makere” var afgørende for, at den nye indenrigsminister Thorkild Simonsen den 17.12. 1997 kunne fremsætte et lovforslag, der som den væsentligste nyskabelse indeholdt bestemmelsen om den lave introduktionsydelse.

Analysen af begivenhedsforløbet tydeliggør, at der var behov for en supplerende referenceramme eller teori for at kunne forklare, hvorledes det sociale medborgerskab udvikles og formes. Der kunne identificeres to forskellige diskurser, der havde haft betydning for forløbet: en mediediskurs og en politikerdiskurs, men det var svært at se sammenhængen mellem disse to diskurser og svært at påvise betydningen for selve lovgivningsprocessen. Det var derfor vigtigt at få sammenknyttet påvisningen af disse diskurser med en handlingsteori: ”claims-making-teorien” (Spector 1973). I forbindelse med en ”arenatankegang” (Hilgartner 1988) udgør denne referenceramme et frugtbart udgangspunkt for analysen af, hvorfor Folketinget kunne vedtage en lov, der radikalt forværrede en befolkningsgruppes medborgerstatus og blot 13 måneder efter igen kunne ændre denne lov lige så radikalt.¹³

Forholdet mellem pressen og befolkningens holdninger til etniske minoriteter er blevet analyseret med meget forskellige teorier som udgangspunkt. Politologerne Togeby og Nannestad har haft en længere polemik om både teori og empiri i forhold til denne problemstilling. Togeby opfatter presse og politikere som opinionsdannere, der er med til at skabe befolkningens holdninger, mens Nannestad ser svingningerne i befolkningens holdninger som udtryk for rationelle nytteovervejelser med hensyn til, om man har råd til at være solidarisk med flygtningene. Der er dog ikke i disse indlæg eksplicitte analyser af, hvordan disse bevægelser omsættes i konkret lovgivning.¹⁴

Det ligger imidlertid lige for at fortsætte Nannestads rational-choice-tankegang i forhold til politikernes stillingtagen til introduktionsydelsen. Hvis politikerne anvender samme form for nyttekalkulerende tankegang kunne politikernes holdninger enten direkte afspejle befolkningens nyttekalkuler, eller politikernes egne nyttekalkyler med hensyn til at bevare deres pladser i Folketing og regering kunne være afgørende for deres handlinger, som derfor skulle forklares som rationelle forsøg på at bevare partiernes vælgertilslutning. I så fald skulle både de socialdemokratiske og de radikale politikeres klare udmeldinger om, at man skulle have lavere ydelser til flygtninge,

¹³ Analysen af det sidste forløb fremlægges ikke her, men elementer af den fremlægges i næste afsnit.

¹⁴ Se Nannestad 1999 a og b; Gaasholt og Togeby 1996; og Togeby 1999.

forstås som en simpel afspejling af befolkningens holdning eller som politikernes rationelle forsøg på at fastholde eller øge vælgertilslutningen. Men som det allerede er nævnt, var en helt dominerende andel af befolkningen i 1997 tilhængere af, at flygtninge fik samme sociale ydelser som danske statsborgere. Så der er ikke nogen rationel forklaring på denne stillingtagen. Hvis teorien skal holde, må man indføre en antagelse om, at kalkylen i dette tilfælde hviler på en fejlperception af befolkningens holdning, hvilket i øvrigt absolut ikke er utænkeligt. Såvel holdningsundersøgelsens resultat som politikernes mulige fejlperception viser imidlertid rational-choice-teoriens meget begrænsede forklaringskraft.

Togebys undersøgelse lægger ikke på samme måde op til nogen oplagt teori, som kan forklare politikdannelse. Hun beskæftiger sig nemlig først og fremmest med politikernes rolle som opinionsdannere, og hun understreger, at de sammen med pressen har en stor betydning, fordi de færreste mennesker har personlige erfaringer som udgangspunkt for deres holdning til etniske minoriteter. Holdningerne er derfor letpåvirkelige, og mediernes oplysninger kommer til at betyde meget for holdningsdannelsen. Hun understreger endvidere politikernes (moraliske) ansvar for udviklingen.

Den aktuelle case: "Forløbet omkring integrationsloven" tydeliggør, at pressen i dette tilfælde har spillet en hovedrolle som claims-maker. Ingen magtfulde interesseorganisationer har optrådt som claims-maker for flygtningenes interesser. Betydningsfulde politikere har været villige til at optræde på Ekstrabladets arena og besvare spørgsmål, der er sat på dagsordenen af Ekstrabladet. Ekstrabladets konstruktion af det sociale problem aktualiserede to diskurser: den kulturelle fremmedhed som årsag til sociale problemer og det passiviserende forsørgelsessystem som årsag til arbejdsløshed. Ali-historien aktualiserede således samtidig bestemte stærke politiske værdier og interesser: ønsket om begrænsning af kulturel fremmedhed for Socialdemokratiet og ønsket om intensiveret workfare-politik for Det Radikale Venstre.

Dette er baggrunden for, at de tre politikere optræder som "med-claims-makere" på Ekstrabladets arena.

5. Afviklingen af de økonomisk diskriminerende bestemmelser i integrationsloven – resultatet af en ny claims-making-proces

Integrationsloven blev udformet i løbet af få måneder i efteråret 1997, og i modsætning til den almindelige praksis ved udarbejdelse af større lovforslag blev forslaget ikke sendt til høring før fremsættelsen. Af den grund fik ingen af organisationerne med juridisk ekspertise på menneskerettighedsområdet mulighed for at fremlægge synspunkter på lavere ydelser til nyankomne flygtninge, før lovforslaget var fremsat. Ved den efterfølgende høringsrunde påpegede disse organisationer, at flygtningene ville blive diskrimineret, og at den – i forhold til kontanthjælpen lave introduktionsydelse – var i modstrid med flygtningekonventionens artikel 23, der understreger, at flygtninge, der lovligt bor i landet, skal have samme behandling som landets egne borgere.

De kraftige protester fra hovedsagelig humanitære organisationer og forskningsinstitutioner påvirkede kun i ringe grad regeringen. Regeringen blev dog nødt til at forholde sig til spørgsmålet om mulige uoverensstemmelser med flygtningekonventionen, men forslag om på forhånd at konsultere UNHCR blev

kategorisk afvist, og der var ikke megen offentlig debat om spørgsmålet.¹⁵ Loven blev vedtaget sommeren 1998 med ikrafttræden til 1.01 1999.

Efter lovens vedtagelse henvendte Mellempfolkelig Samvirke på en række organisationers vegne sig til UNHCR. Mellempfolkelig Samvirke spurgte UNHCR, om den lave introduktionsydelse var forenelig med artikel 23 i flygtningekonventionen.

UNHCR svarede i et brev den 12.08 1998, at introduktionsydelsen var uforenelig med artikel 23. UNHCRs klare standpunkt genoplivede kritikken af integrationsloven. UNHCR var tydeligvis en claims-maker, der havde gennemslagskraft i forhold til medierne. Dagblade og TV havde spørgsmålet om Danmarks krænkelse af flygtningekonventionen som en hovednyhed, hvilket bevirkede, at Thorkild Simonsen og andre politikere, der var direkte ansvarlige for gennemførelsen af den lave introduktionsydelse, blev afkrævet fornyet argumentation.

Thorkild Simonsen var tydelig irriteret over UNHCRs indblanding. Han var også utilfreds med, at det var Stockholm-kontoret – som Danmark sorterer under – og ikke hovedkontoret i Geneve, som havde udtalt sig; og hans reaktion var – for åben skærm: ”Sådan behandler man ikke et land, som yder meget”. Han gav endvidere udtryk for, at han ville tage til Geneve og fortælle UNHCR dette. Thorkild Simonsen tog til Geneve, og på baggrund af dette og efterfølgende møder mellem UNHCR og embedsmænd fra Indenrigsministeriet udsendtes en fælles pressemeddelelse den 17.08 1998, hvor det bl.a. hedder: ”at det vil være nyttigt sammen at foretage en gennemgang af ikke blot den danske integrationslov, men tillige en gennemgang af den danske sociallovgivning med henblik på at undersøge forholdet til flygtningekonventionen” (Pressemeddelelse 17.08 1998).

Bortset fra denne pressemeddelelse var der imidlertid fuldstændig tavshed omkring forhandlingerne mellem Indenrigsministeriet og UNHCR. Indenrigsministeriet fremsendte – uden at orientere den danske offentlighed – i løbet af efteråret en række notater til UNHCR til brug for UNHCRs vurdering af integrationslovens forenelighed med flygtningekonventionen. Konklusionen i Indenrigsministeriets centrale notat er: ”Den samlede økonomiske situation for den enkelte udlænding, der er omfattet af introduktionsprogrammet, er således efter Indenrigsministeriets nøje beregninger, der er foretaget under hensyn til den danske lovgivnings kompleksitet, mindst lige så god og i en række tilfælde bedre end situationen for kontanthjælpsmodtagere.”

Indenrigsministeriet optræder altså nu som ”claims-maker” over for UNHCR, der fik ”status” som en udenfor stående autoritet, som skulle afgøre om flygtningekonventionen blev overtrådt.

Imidlertid foregik denne claims-making på grund af Indenrigsministeriets tavshed over for offentligheden i en lukket arena, og derfor havde ingen organisationer i denne periode – heller ikke Mellempfolkelig Samvirke, som dog havde rejst sagen – adgang til at fremsætte ”modclaims”. Arenaen blev et internationalt forum, hvor diplomatiets spilleregler var gældende.

Resultatet blev, at UNHCR og Indenrigsministeriet på baggrund af deres møder udsendte pressemeddelelse nr. 2 den 12.10 1998.¹⁶ Indholdet i denne er, at den danske

¹⁵ Mediernes interesse for sagen var meget begrænset. Reglerne ville ikke få betydning for de flygtninge, der allerede havde fået asyl, og der var altså ikke mulighed for at lave historier om herboende mennesker, der ville blive ramt.

¹⁶ Der blev først opnået aktindsigt i Indenrigsministeriets notater den 13.10 1998.

sociallovgivning er kompliceret, og at man er blevet enige om, at en evaluering af loven skal vise, om flygtninge faktisk får samme behandling med hensyn til de samlede økonomiske ydelser som andre borgere.

Efterfølgende viste det sig, at der kunne rettes alvorlige indvendinger mod de oplysninger og de konklusioner, som Indenrigsministeriet havde fremlagt over for UNHCR. Der var flere faktuelle fejl. Beregningerne af lovens konsekvenser hvilede på helt usandsynlige forudsætninger, fx at flygtningene efter et år skulle få ti timers lønarbejde på normale vilkår og efter to år tyve timer. Der blev draget uberettigede konklusioner om flygtningenes situation sammenlignet med danskeres. Der blev fremlagt et stort og meget uoverskueligt materiale, der fremstillede den danske socialpolitik som meget kompliceret. Samtidig forsikrede Indenrigsministeriet om, at flygtningene ikke ville blive dårligere stillet end danske statsborgere i samme situation. Alt blev fremlagt som argumenter for, at den lave introduktionsydelse ikke var i strid med Flygtningekonventionen¹⁷.

Det har været afgørende for UNHCRs afventende holdning, at Indenrigsministeriet har været alene om at foretage claims-making i perioden 12.8 - 12.10 1998. UNHCR har ladet sig overbevise af Indenrigsministeriets *påstande* om, at det ville være sandsynligt, at flygtninge ville få lige så høje indtægter som andre borgere. Thorkild Simonsens udtalelser om, at UNHCR ikke kan tillade kritisere en stor bidragsyder som Danmark. Denne udtalelse, der fremførtes meget markant i både TV og aviser før det første møde i Geneve, tyder dog også på, at UNHCR også er blevet udsat for et kraftigt direkte pres.¹⁸

Konsekvensen af UNHCRs inddragelse blev, at kritikken af loven i Danmark fik ny næring, og afsløringen af Indenrigsministeriets fejloplysninger gav anledning til, at der som alternativ kunne fremsættes kritik af Indenrigsministeriets beregninger, samtidig med at der kunne præsenteres nye og korrekte beregninger af, hvad introduktionsydelsen nøjagtig ville betyde for flygtninges levestandard.¹⁹ Flere og flere organisationer, herunder også flere fagforeninger, blev opmærksomme på problemet, og der blev dannet et "netværk" til bekæmpelse af de diskriminerende bestemmelser i udlændingelovgivningen, og i efteråret fremkom i medierne de første beretninger om flygtninge, som havde en urimelig lav levestandard. Senere kritiserede flere kommuner åbent den lave ydelse; men alle disse nye claims-makers blev afvist af regeringspartierne med henvisning til, at evalueringen og UNHCRs vurdering måtte vise, om der var noget galt.

Inddragelsen af UNHCR havde betydet, at det sociale problem blev omdefinert til et spørgsmål om UNHCRs vurdering af, om en senere evaluering ville vise, at flygtninge faktisk fik lavere ydelser end andre borgere. Det vil sige, problemet var blevet flyttet fra den danske politiske arena til UNHCRs lukkede arena med diplomatiets spilleregler. Kritikken var blevet indkapslet, og indenrigsministeren og de ansvarlige ordførere

¹⁷ Ejrnæs og Thorbek (1998).

¹⁸ Det sidste er desværre ikke muligt at dokumentere gennem referatet fra Thorkild Simonsens møde med UNHCR i Geneve, da referatet af dette møde ikke er omfattet af loven om aktindsigt, fordi det drejer sig om et mellemstatsligt forhold.

¹⁹ Se det tidligere anførte beregningseksempel.

kunne bestandig henvise til, at sagen lå hos UNHCR, og at man afventede deres "afgørelse".

"Afgørelsen" skulle baseres på en evaluering. Men hverken tidspunkt, form eller indhold var aftalt. Men UNHCR kunne nu med støtte i henvendelse fra claims-makers i Danmark fremsætte ønsker og krav til evalueringen. Det første krav var, at evalueringen skulle finde sted inden et år. Thorkild Simonsen mente, at det først skulle ske efter tre år. Det andet var et kvalitetskrav til evalueringen, og det sidste var et ønske om, at en uafhængig instans gennemførte den aftalte evaluering. Thorkild Simonsen måtte acceptere, at evalueringen skulle sendes til UNHCR inden udgangen af det første år; men han besluttede til gengæld, at Indenrigsministeriet selv skulle udføre opgaven, og han negligerede de kvalitetskrav, UNHCR havde stillet.

Det var dog klart, at der omkring årsskiftet ville komme en fornyet diskussion om introduktionsydelsen, og at der var kommet en række nye og betydningsfulde claims-makers, der krævede ydelsen ændret. Først og fremmest kommunerne og fagforeningerne har haft betydning.

Men allerede den 23.11 1999 – før Indenrigsministeriets evaluering var færdig – bebudede Thorkild Simonsen på et pressemøde, at de økonomisk diskriminerende ydelser skulle laves om så hurtigt som muligt, da et foreløbigt notat om evalueringen viste, at introduktionsydelsen ikke havde virket; flygtningene fik ikke arbejde, og de fik mange enkelttydelser.

På dette tidspunkt var det klart, at UNHCR og de danske claims-makers ville stå meget stærkt i en fornyet diskussion, og Thorkild Simonsen valgte i denne situation at imødekomme kravene og samtidig fremstille beslutningen som løsningen på et *teknisk* problem. Begrundelsen for lovændringen var, at loven ikke virkede. Der blev aldrig blandt politikerne og i offentligheden rejst nogen principiel diskussion af den overtrædelse af flygtningekonventionen, som havde fundet sted gennem et år. Evalueringsrapporten fra Indenrigsministeriet, der skulle have belyst dette spørgsmål, blev tilbageholdt til den 23.12 1999, og UNHCRs "afsigelse af dom" blev suspenderet med et kort brev fra Thorkild Simonsen til UNHCRs assisterende generalsekretær Søren Jessen Petersen, og diplomatiets spilleregler bevirkede, at UNHCR aldrig efterlyste evalueringen eller udtalte sig om Danmarks 13 måneder lange grove overtrædelse af flygtningekonventionen. Der blev fundet en løsning, og hverken Danmark personificeret i indenrigsminister Thorkild Simonsen eller UNHCR havde tabt ansigt, men resultatet var også, at der ikke blev rejst diskussion om de diskriminerende bestemmelsers brud med grundlæggende socialpolitiske principper om ligestilling og solidaritet.

Det kan konkluderes, at UNHCRs optræden først som claims-maker og dernæst som arena og som uofficiel domstol skabte fornyet mediedebat. Denne omstændighed sammen med en række organisationers claims-making blev afgørende for den hurtige og totale afvikling af de diskriminerende bestemmelser i integrationsloven.

Imidlertid førte inddragelsen af UNHCR også til en indkapsling af kritikken, således at de principielle og overnationale synspunkter på flygtninges medborgerskab, som er udtrykt i flygtningekonventionens bestemmelser om ligestilling med landets egne borgere, ikke blev afgørende i diskussionen om afviklingen af introduktionsydelsen. Ved at omdefinere problemet til et teknisk problem lykkedes det Thorkild Simonsen at

holde diskussionen borte fra de offentlige arenaer – borte fra den internationale arena i form af UNHCR, næsten borte fra den politiske arena i form af Folketinget og helt borte fra mediearenaen – ved også at gøre løsningen til en teknisk justering, som kun krævede behandling på Indenrigsministeriets egen arena. Præmisserne for diskursen om flygtninges samfundsmæssige situation ændrede sig ikke. Nye claims-making-processer med påstande om problemer kan derfor igen føre til indskrænkninger i etniske minoriteters medborgerrettigheder. Påstandene om den store udbredelse af tvangsægteskaber, der har ført til indskrænkninger i etniske minoriteters ret til familiesammenføring, er et senere eksempel på at etniske minoriteters medborgerstatus igen er blevet forringet, uden at spørgsmålet om ligestilling er blevet diskuteret seriøst.

6. Medborgerskab og etnocentrisme – menneskerettigheder, behov og "rettighedssociologi"

Marshall's medborgerskabsbegreb har været snævert sammenknyttet med en udviklingsoptimisme, hvor først de civile rettigheder udvikledes, senere de politiske rettigheder og til sidst de sociale rettigheder. Denne udvikling betragtede Marshall som en stadigt fremadskridende evolutionsproces. Parsons anvendelse af Marshall's begrebsapparat i analysen af etniske minoriteter i USA indeholder grundlæggende det samme udviklingsoptimistiske synspunkt, og i Parsons analyse af afroamerikaneres situation i USA bliver det tydeligt, at den optimisme, han giver udtryk for i forhold til de etniske gruppers gradvise optagelse i det amerikanske samfund, beror på den samme tanke om en evolution, der gradvis sikrer disse gruppers inklusion. Han skriver først om henholdsvis jødernes og katolikkernes inklusion i det amerikanske samfund, og han skriver så om afroamerikanernes situation: "In this succession, the Negro stands at –the end of the line". His is the most serious (hence in some respects, the most plausible) basis of exclusion, namely, his inherent inferiority. The relatively satisfactory – it will not in our time be fully so – resolution of the problem of the negro inclusion will certainly be one of the greatest achievements of American society" (Parsons i Turner og Hamilton: 170). Marshall's optimisme med hensyn til, at arbejderklassen skulle opnå et socialt medborgerskab, der grundlæggende reducerede den sociale ulighed, var uberettiget, ligesom Parsons optimisme i forhold til det amerikanske samfunds evne til at inkludere de etniske minoriteter ikke holdt i forhold til afroamerikanerne. På begge fronter har der været både fremskridt, tilbageskridt og megen stilstand.

Etniske minoriteters medborgerstatus er generelt usikker. For flygtninge og indvandrere er den usikker, fordi de ikke fra starten er statsborgere i det land, hvor de opholder sig. Forløbet omkring integrationsloven viser, at der for flygtninge kan ske alvorlige tilbageskridt på bare få måneder, men at disse tilbageskridt kunne bremses bl.a. gennem inddragelse af FNs flygtningehøjkommissariat (UNHCR), der med argumenter forankret i menneskerettigheder kunne fremføre claims, som støttede flygtningenes ønsker om fuldt medborgerskab.

Den politiske uenighed om, hvorvidt flygtninge og andre etniske minoritetsgrupper skal have fuldt medborgerskab, gør dem til en sårbar gruppe. I forhold til sårbare grupper bliver der hyppigt foreslået indsatser, som indeholder tvangselementer, der hævdes at

virke integrerende. Gruppens svagheder fremhæves som argumenter for, at indsatserne skal indeholde mere effektive metoder og dermed mere tvangsprægede metoder.

En kritisk samfundsvidenskab må kunne tydeliggøre den diskrimination og uligestilling, der hyppigt er en følge af disse initiativer. Det skaber behov for at henvise til et mere fast forankret medborgerskabsbegreb end Marshalls.

Der har i forbindelse med diskussionen om integrationsloven været henvist til internationale konventioner, først og fremmest til FNs flygtningekonvention. Denne henvisning og UNHCRs optræden som claims-maker har haft en betydning for, at de økonomisk diskriminerende bestemmelser i integrationsloven blev afskaffet allerede 1.02 2000.

Medborgerskabet har tidligere været snævert knyttet til nationalstaten, og medborgerstatus har været snævert knyttet til statsborgerskab. Flygtninge er flygtet fra en nationalstat, der har krænket deres rettigheder, og de er nu afhængige af, at det internationale samfund i form af en anden stat tildeler dem disse rettigheder. Det er altså hverken nationalstaten eller statsborgerskabet, som giver flygtningen rettigheder. Når det gælder flygtninge, er det tydeligvis internationale konventioner og først og fremmest flygtningekonventionen, der kan sikre dem rettigheder. Det er derfor tydeligt, at international ret fremover må blive et centralt element, når flygtninges medborgerstatus skal vurderes. Men det er en ideel betragtning. Analysen af forløbet omkring integrationsloven viser, at samfundsforskningen står over for flere udfordringer på dette område.

For det første må den juridiske synsvinkel kombineres med en tværfaglig samfundsvidenskabelig synsvinkel, der med empiriske undersøgelser kan dokumentere krænkelser af medborgerrettigheder og overtrædelser af internationale konventioner om menneskerettigheder. Den juridiske analyse kan ikke stå alene, den må suppleres med en bredere samfundsvidenskabelig analyse, der kan dokumentere både omfanget og karakteren af en manglende ligestilling.

For det andet må de internationale organers fortolkning af nationale samfundsforhold vurderes kritisk, og det må undersøges, i hvilket omfang de ligger under for økonomisk eller diplomatisk pres.

For det tredje må forholdet mellem medborgerskab og menneskerettigheder udvikles, og i denne forbindelse må de forsøg, der har været gjort på at forankre medborgerskabet i grundlæggende antagelser om menneskelige behov og på at udvikle en generel rettighedsteori, inddrages. Turner (1990) og Taylor (1989) har gjort opmærksom på denne mangel i medborgerskabsbegrebet, og de har henholdsvis foreslået, at der udvikles en speciel "rettighedssociologi", og at der suppleres med en dynamisk teori om menneskers behov.

Sociologerne, Sjøberg, Gill og Williams (2001) har gjort opmærksom på, at sociologerne generelt har forsømt at teoretisere over menneskerettigheder. De skriver, at kommunitaristiske sociologer ganske vist har været inde på rettighedsaspektet. Men disse betragter rettigheder som noget man gør sig fortjent til ved at have udført pligter. De hævder, at sociologer derimod ikke har analyseret og undersøgt rettighedstankegangen i den form, der blev introduceret under den franske og "amerikanske" revolution. De hævder videre, at denne rettighedstankegang er en af de eneste teoretiske referencerammer, der kan udgøre en modvægt til en for tiden altdominerende nyliberalistiske tankegang, og at rettighedssociologien derfor ville

kunne bidrage til kritikken af den ligeledes altdominerende kapitalistiske samfundsform ”As such the human rights framework is one of the few countersystems available for critically evaluating, for example, the neo-liberal political and economic model, which has attained almost total global dominance since the demise of the former Soviet Union” (Sjoberg 2001: 41-42).

De nævner eksplicit, at globaliseringen og konflikterne mellem etniske grupper er udviklingstendenser, der i særlig grad gør menneskerettigheder til et vigtigt redskab for intervention i forhold til konflikter ”Relating these trends back to our overall theme, we find that human rights principles are a strategic vehicle for resolving or minimizing racial and ethnic cleavages. At the very least, if societies come to adopt human rights principles, they will find it difficult to define particular racial and ethnic minorities as subhuman, as outside the realm of respectability and, thus, more more easily destroyed. And human rights principles provide a bridge by which contentious racial and ethnic groups may be able to, at least partially, resolve their differences” (Sjoberg 2001: 23-24)

De peger på, NGO'er og overnationale organisationer som EU og FN får en særlig betydning, og de mener, at netop spørgsmålet om samspillet mellem individer og organisationer med hensyn til menneskerettigheder kræver sociologisk udforskning.

Begivenhedsforløbet omkring vedtagelsen af integrationsloven og den senere afvikling af de diskriminerende bestemmelser, som var i strid med FNs flygtningekonvention, giver grundlag for en sådan analyse, og i forhold til dette spørgsmål peger min analyse på, at der i forløbet er flere kritiske øjeblikke, hvor enkeltpersoner gennem deres handlinger i samspil med magtfulde organisationer spiller en central rolle for samfundsudviklingen.

Inden for en nordisk velfærdsstatstradition har Allardt (1975) forsøgt at forankre levikårsteorien i en antagelse om menneskers behov, og Juul (1996) har forsøgt at udvikle en teori om menneskers sårbarhed på grundlag af en hypotese om basale menneskelige behov og muligheder.

7. Flygtninges usikre medborgerskab

Medborgerskabsbegrebet kan i modsætning til integrationsbegrebet belyse, på hvilke områder etniske minoriteter har opnået ligestilling, men denne referenceramme giver ingen mulighed for at forklare og forstå, hvorfor ligestillingsprincippet er dominerende i nogle former for socialpolitik, i nogle love og i nogle former for socialt arbejde, mens et integrationsperspektiv, der først og fremmest betoner værdien af kulturel homogenisering, selvforsørgelse og kontakt til majoritetsbefolkningen, bliver dominerende i andre tilfælde. I forhold til integrationsloven er det således umuligt at forklare indførelsen af den lave introduktionsydelse og dens afskaffelse 13 måneder senere alene gennem brug af medborgerskabsbegrebet. Her har jeg fundet det frugtbart at supplere medborgerskabsbegrebet med Spector og Kitsuses teori om aktørers claims-making som afgørende for, at sociale problemer opstår. Denne teori skaber imidlertid kun en ramme for forståelsen af, hvorfor og hvordan et bestemt problem og et bestemt forslag til indgreb bliver sat på den politiske dagsorden. Den er stort set tavs om massemediernes betydning i denne proces, og den er også tavs omkring den proces, der fører til, at påstandene om eksistensen af et bestemt socialt problem fører til ny lovgivning på området. Hilgartner og Bosks arenamodel (Hilgartner 1988) bidrager

imidlertid med elementer, der kan belyse Ekstrabladets rolle i offentlighedsskabelsen,²⁰ og som også indeholder tanker om, hvorledes forskellige arenaer kan påvirke hinanden. Disse teorier eller modeller kan sætte fokus på vilkårene for, at der bliver rejst krav om medborgerskab og ligestilling, hvordan processen omkring offentlighedsskabelsen forløber, hvordan politikerne inddrages ved at udtale sig til Ekstrabladet (optræde på Ekstrabladets arena), og hvordan de gennem deres løfter på denne arena forpligtes til at gennemføre en lovgivning, som Ekstrabladet har udstukket principperne for gennem sin claims-making.

Medborgerskabsbegrebet er nyttigt til at sætte fokus på centrale former for ligestilling. Den manglende ligestilling for etniske minoriteter afslører majoritetsamfundets diskrimination og undertrykkelse. En kritisk vinkel på de etniske minoriteters samfundsmæssige placering kan med udbytte anlægge et medborgerskabs-, ligestillings- og diskriminationsperspektiv.

Medborgerskabsbegrebet har været kritiseret på grund af dets implicite disciplinerende funktion. Det har været kritiseret for at være en afspejling af et vesteuropæisk ideal, som på grund af dets understregning af individets rettigheder i nogle tilfælde kan være utilstrækkeligt til at belyse situationen i andre verdensdele og etniske minoriteters situation i Vesten, fordi kollektivets rettigheder ikke anerkendes som legitime. Jeg mener, at denne kritik kan være berettiget i nogle tilfælde, men at der i de fleste tilfælde ikke er nogen modsætning mellem de individuelle rettigheder og de kollektive rettigheder, og medborgerskabsbegrebets styrke er, at det præciserer udgangspunktet for analysen.

Jeg har kun behandlet de elementer af medborgerskabsbegrebet, som vedrører økonomiske ydelser til personer, der ikke kan forsørge sig selv. Medborgerskabsbegrebet er således fuldt tilstrækkelig til en analyse af de mest diskriminerende bestemmelser i integrationsloven. Men jeg har ikke taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der kunne være behov for udvikling af et "multikulturelt medborgerskabsbegreb",²¹ der kunne sikre andre former for rettigheder, som har specifik betydning for minoriteter, hvis kultur adskiller sig fra majoritetskulturen. I den aktuelle case er det oprindelige medborgerskabsbegreb fuldt tilstrækkeligt til kritisk at analysere den fattigdom og diskrimination, som den danske regering ved lov gennemtvang den 1.01 1999. Det sidste siger måske mere om den danske politik momentane tilbagevenden til direkte og utilslørret diskriminationspolitik, end det siger noget om det traditionelle medborgerskabsbegrebs dyder.

Analysen af casen har vist, at medborgerskabsbegrebet udgør et godt udgangspunkt for en kritisk analyse af etniske minoriteters samfundsmæssige stilling. Men begrebet måtte suppleres med en handlingsdimension for at kunne analysere årsagerne til etniske

²⁰ Jacob Gaarde Madsen har anvendt dette begrebsapparat i en analyse af mediernes behandling af et bestemt mord, men han forsøger ikke at udvide analysen til, hvorledes mediernes "konstruktion" af det sociale problem påvirker den politiske arena og specielt politikernes lovgivningsproces (Madsen 1999).

²¹ Kymlicka (1998) har forsøgt at udvikle, hvad han kalder en liberal teori om et multikulturelt medborgerskab, der som et væsentlig element indeholder polyetniske rettigheder, der skal forstås som muligheden for, at bestemte særregler opstilles for at beskytte etniske minoritetsgrupper mod bestemte eksterne påvirkninger, som opfattes som skadelige for den etniske gruppe. Det generelle medborgerskabsbegreb kan netop kritiseres for, at det ikke kan belyse den form for disciplinering, som sker gennem implementeringen af medborgerskabet. Denne kritik rejstes af Håkan Johansson 1997.

minoriteters usikre medborgerstatus. Claims-making-teorien kan tydeliggøre pressens, politikernes og organisationernes betydning for, hvordan de nytilkomne flygtnings medborgerstatus blev udformet. Endelig har analysen af UNHCRs rolle vist, at der er brug for en præcisering af et nyt medborgerskabsbegreb, der er forankret i menneskerettigheder (og i praksis støttet af slagkraftige menneskeretsorganisationer, der kan fungere som claims-makers).²² Derefter rejstes spørgsmålet om, hvorvidt samfundsvidenskaben på dette felt mangler nogle grundlæggende antagelser om alle menneskers vilkår. Det kan frigøre medborgerskabet fra nationalstaten og statsborgerskabet og rense det for etnocentrisme og eurocentrisme.

Sidst men ikke mindst vigtigt peger analysen af integrationsloven på, at der i forløbet er flere kritiske øjeblikke, hvor enkeltpersoners (valg af) handlinger har en afgørende indflydelse på samfundsudviklingen. Ekstrabladets chefredaktør Svend Ove Gade kunne have undladt at igangsætte pressekampagnen ”de fremmede”. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen kunne have afvist Ali-sagen som sensationsjournalistik, der hetzede mod en svag befolkningsgruppe, og assisterende højkommissær i UNHCR, Søren Jessen-Petersen, kunnet have insisteret på at undersøge, om Danmark med integrationslovens bestemmelser om den lave ydelse til nytilkomne flygtninge havde overtrådt Flygtningekonventionen. Den sociologiske analyse kan således påvise menneskers betydning og ansvar for den retning udviklingen af etniske minoriteters og andre svage gruppers medborgerskab tager i kritiske øjeblikke.

Litteratur

- Allardt, Erik (1975): *Att Ha, Att Älska, Att Vara - Om välfärd i Norden*, Argos
Dokumentation – Ekstrabladet særtryk, juni 1997
- Andersen, John og Jørgen Elm Larsen (1989): *Fattigdom i velfærdsstaten*, Kbh. : Samfundslitteratur
- Ejrnæs, Morten (2000a): Et demokrati truet af råddenskab og fejldirigering i Johs. H. Christensen og Jens Christiansen (red.): *En rig mand* – til Ebbe Kløvedal Reich på 60-årsdagen, Vindrose
- Ejrnæs, Morten (2000b): Integrationsloven: Et lærestykke i etniske minoriteters usikre medborgerstatus, *Social Årsrapport*, Casa og Socialpolitisk Forening
- Ejrnæs, Morten og Simon Thorbek: Breve til UNHCR 13/11 1998 og 4/12 1998
- Gaasholt, Øystein og Lise Tøgeby (1996): *I syv sind*, Politica
- Hansen, Finn Kenneth (1990): Materielle og sociale afsavn i befolkningen, Socialforskningsinstituttet 90:4, København
- Hansen, Erik Jørgen (1986): Danskernes levevilkår - 1986 sammenholdt med 1976: en interviewundersøgelse af 4.500 voksne danskere / af Erik Jørgen Hansen. - Kbh. : Hans Reitzel
- Hilgartner, Stephen, Bosk Charles S: The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model, *American Journal of Sociology* vol. 94: 1
- Hvidbog vedrørende lov nr. 474 af 1. juli 1998, (1998): bd 1 - 4, Indenrigsministeriet
- Johansson, Håkan (1997): Att förstå det moderna medborgerskapet – en resa från T.H. Marshall till Michel Foucault i *Dansk Sociologi* nr. 2, 1997
- Juul, Søren (1996): *Sårbarhedsskabende træk i det moderne samfund*, København
- Kymlicka, Will (1998): *Mångkulturelt medborgerskap*, Nya Doxa, 1998.

²² Bryan Turner (1994) fremhæver, at medborgerskabsbegrebet er et normativt begreb, og han undrer sig over, at sociologer har accepteret dette begreb, mens de har været utilbøjelige til at udvikle en rettighedssociologi. Han mener, at dette er påkrævet, og han argumenterer selv for, at det er påkrævet at opbygge en sociologi, der tager udgangspunkt i menneskerettigheder, fordi den rummer en række fordele i forhold til medborgerskabssociologi, der traditionelt opfattes som knyttet til nationalstat, og som ikke umiddelbart rummer plads for de etniske minoritetsgrupper, der netop er nogle af de mest udsatte grupper.

- Madsen, Jacob Gaarde (1999): Vold i massemedierne. En socialkonstruktivistisk analyse af massemediernes voldsfremstillinger, *Politica*, Årg. 4, nr. 1
- Marshall T.H (1992): Citizenship and Social Class i T.H. Marshall og Tom Bottomore: *Citizenship and Social Class*, Pluto Press
- Morken, Ivar (1999): Innvandrere om medborgere eller fremmedkulturelle? i *Nordiske Udkast* 1999 pp. 69 - 82
- Nannestad, Peter (1999a): *Solidaritetens pris*, Århus Universitetsforlag
- Nannestad, Peter (1999b): Uenighed og videnskabelighed – en umulig symbiose, *Politica* 31. Årg. nr. 4
- Parsons, Talcott (1994): Full Citizenship for the Negro American: A sociological Problem i *Daedalus*, 1965, vol. 94 pp. 1009-1054 i Brian S. Turner og Peter Hamilton (ed.) (1994): *Citizenship – Critical Concepts*, Routledge, New York, vol II: 5-44
- Sjoberg, Gideon, Elisabeth A. Gill, Norma Williams: A Sociology of Human Rights i: *Social Problems* 48,1: 11-47
- Spector, Malcolm og John I. Kitsuse (1987): Constructing social problems, Aldine de Gruyter
- Taylor, David (1989): Citizenship and Social Power i *Critical Social Policy* 1989 vol. 26 19-31 i Brian S. Turner og Peter Hamilton (ed.) (1994): *Citizenship – Critical Concepts*, Routledge, New York, vol I: 136-147
- Tireli, Üzeyir (1999): Blandt os eller af os? – betragtninger på etnisk ligestilling og medborgerskab i *Artikelsamling. Etnisk ligestilling i kommunerne*, Nævnet for Etnisk ligestilling
- Togeby, Lise (1998): Danskerne og det multikulturelle, *Politica* 30. Årg. nr. 2
- Togeby, Lise (1999): Hvem sagde videnskabelighed, *Politica* 31. Årg. nr. 4
- Turner, Bryan (1990): Outline of a theory of Citizenship, *Sociology*, 1990, vol. 24, pp. 189-217, i Brian S. Turner og Peter Hamilton (ed.) (1994): *Citizenship – Critical Concepts*, Routledge, New York, vol I: 199-226.
- Turner, Bryan (1993): Outline of a theory of Human Rights, *Sociology*, 1993 vol 27 i Brian S. Turner og Peter Hamilton (ed.) (1994): *Citizenship – Critical Concepts*, Routledge, New York, vol II: 461 - 482.
- Turner, Brian S. og Peter Hamilton (ed.) (1998): *Citizenship – Critical Concepts*, Routledge, New York, vol. I og II.